

## 組織行動の観点から見た自治体の契約について

Contracts of Local Governments from the Viewpoint of Organizational Behavior

松本 有二

Yuji MATSUMOTO

(平成17年9月7日受理)

### 要旨

本稿は、組織行動の観点から、自治体の契約について考察したものである。

はじめに、これまでの一連の入札制度改革の取組について概観し、その後、契約の当事者すなわち、受注希望企業と自治体の組織行動について考察する。最後に、契約の完備性との関係を検討する。

受注希望企業の行動として特徴的なことは、入札に参加しようとする企業の中には、個々の入札で金銭的な利得のみを求めているとは限らないということである。企業は中長期的な企業戦略に基づいて入札に参加する場合もあるし、資金繰りなどの短期的な理由に基づいて入札に参加する場合もある。すなわち、入札は、制度的には個々の契約がそれぞれ最適になることを目的として実施されるが、入札に参加する企業は上記のようなことも勘案して参加するので、個々の入札で最適となるように行動するとは限らないことが示される。

また、自治体の組織行動について、説明コストという考え方を使って考察する。自治体は、多層構造の意思決定システムを採用している。そのシステムの中では、自治体の組織としての意思決定の原案を作成する組織の説明する能力、説明する意欲に大きく左右される。すなわち、当該組織が説明できないと判断すると、その案は、「説明されない」、または、「そもそも無かったことにされる」場合があることを、契約の担当部局の便益とコストとの関係から考察する。結論として、担当部局の組織行動が最適解をもたらすかどうかの重要な要素であることが示される。

最後に契約の完備性の検討をするが、自治体の契約によっては、完備契約理論が適用できるものもあるが、不完備契約理論から考察すべきものもあることが示される。自治体の契約制度については現在いろいろな取組が行われているが、不完備契約理論を用いた検討はあまり無いように見受けられるが、この点は今後検討の余地があると思われる。

### 1. はじめに

自治体は、日常の事務で使用する物品調達から大規模な建設工事の請負に至るまで、多種多様な契約を締結しており、その数は膨大なものとなっている。これらの契約は、私法上の法的効果の発生・消滅を目的とする私法上の契約が基本となっている<sup>1),2)</sup>が、更に、地方自治法（以下、「自治法」という。）などの契約に関する公法上の制約も受けている。これは、自治体の契約によって支出される公金は元来住民の税金なので、浪費されることな

く公正で確実であることが要求され、また、その目的は広く社会に有益でなければならないからである<sup>3)</sup>。

自治体の契約を巡る問題としては、既にいろいろな指摘がなされている。談合はその典型例である。談合とは、競争入札の際に、複数の入札参加者が前もって相談し、入札価格や落札者などを協定する、または決定することであり、当然これは入札の公正性を害するものであり、処罰の対象となっている（談合等関与行為の排除及び防止に関する法律等）。談合により、本来入札によって価格が適性に決められるべきところが、高止まりしてしまい、住民の税金が、法の趣旨に反して浪費されてしまうからである。

このため、このような談合問題に対処するため、予定価格の事前公表制度などに取り組む自治体が現れている。宮城県、長野県、横須賀市などの取組は、広く知られているところである。

これらの入札制度改革に関して、平成16年から従来の流れと異なった流れも出現してきている。平成16年9月から長野県は、予定価格の事前公表制度を試行的に中止した。また、平成17年（2005年）4月1日に施行された「公共工事の品質確保の促進に関する法律」により、今まではどちらかといえば価格高止まりを如何に防ぐかという観点からの改革であったが、品質も重視する流れが見られるようになってきたのである。

本稿は、

- ①これまでの一連の入札制度改革の取組を概観し、
  - ②受注希望企業と自治体の組織行動が契約に与える可能性について考察し、
  - ③契約の完備性との関係について検討すること、
- を目的としている。

結論として、組織行動が契約の締結に影響を与えている可能性があること、契約の不完備性を踏まえた契約制度の設計が必要であることを示す。

最後に研究上の課題と今後の方向性について述べる。

## 2. 入札制度改革のこれまでの取組について

入札制度については、法律改正による入札制度改革のほかに、実務面からの入札制度改革の取組がなされてきている。ここでは、これらの改革の流れについて簡単に記述していくこととする。

自治体の契約については、運用上の問題も含めてこれまで数多くの問題事例が発生しており<sup>4)</sup>、その都度制度改正、運用の取扱い変更などがなされてきた。しかしながら、それらはいずれも問題事例への対症療法的な域に止まるものであったとされている<sup>5)</sup>。

しかしながら、平成5年（1993年）におきた公共工事を巡る不祥事（いわゆるゼネコン汚職事件）は、複数の自治体の首長が逮捕されるという事態にまで至り、自治体の公共工事の入札・契約に対する住民の信頼を著しく低下させたと言われている。この事件は、それまでの汚職事件のような単発的または首長個人による特異な事件としてではなく、公共工事の入札・契約制度そのものに関わる問題として捉えられた。このため、国レベルにおいて自治省（現総務省。以下同じ。）と建設省（現国土交通省。以下同じ。）とが協議会を通じてその改善策の検討を行い、平成5年12月に「建設省・自治省入札・契約手続改善推

進協議会報告書」が取りまとめられた。そして、この報告書や中央建設業審議会の建議に沿って、「公共工事に関する入札・契約制度改革について」（平成5年12月21日）がまとめられ、自治体は入札制度の改善を進めるよう要請されたのである<sup>6)</sup>。

これとは別に、自治体の中でも独自の取組を始めるところが1996年頃から現れてきた。その取組は、国自身の入札制度の改革よりも進んでいるとの意見もある<sup>7)</sup>。

神奈川県横須賀市は、1996年4月から工事完成保証人制度の廃止、1998年5月から受注希望型指名競争入札を実施している。横須賀市の制度改革の特徴は、①一般競争入札にほぼ一本化し、②工事検査結果を基に優良業者に優遇措置を講じ、不良業者にペナルティを課すという信賞必罰を徹底しようとしている点である<sup>8)</sup>。

都道府県レベルでは、宮城県、長野県が入札制度改革に先進的な取組を行っていることは広く知られている。特に長野県は、指名競争入札を全廃したという点において最も進んだ制度改革と言われている<sup>9)</sup>。

上記以外の都道府県や市町村でも多少の差はあるが、入札制度の改革に取り組んでいる。その内容は、基本的に談合の温床となっていると指摘されている指名競争入札をできるだけ減らすことであり、そのための対策として、①入札参加資格などの情報公開、②予定価格の事前公表、③入札の参加を容易にし、④誰が参加したかがわからないようにするための電子入札、⑤郵送による受付などである。これらの措置により、誰がいくらで入札に参加するかがわからなくなることから、談合が行いづらくなり、また、工事内容に応じた自由参加の可能性が大きく広がったとされている<sup>10)</sup>。実際、これらの取組により、入札価格は大幅に下落している。先にあげた長野県の事例では、新制度導入前（01年4月～03年1月）の建設工事の平均落札率は、96.3%であったのが、新制度導入後（03年2月～5月）は73.2%となった（23.1%低下）<sup>10)</sup>。また、横須賀市の事例では、受注希望型指名競争入札導入前の1997年度では落札率は95.7%であったのが、導入直後の1998年度で90.7%、導入3年後の2000年度では、87.3%（8.4%低下）という結果になっている<sup>11)</sup>。入札に参加することが容易になり、競争原理が働くことを考えれば、これらの結果は、ある程度予想される結果と言えるであろう。

このような一連の入札制度改革に対して、静岡県の建設業協会は加盟業者へのアンケート調査を行った。このアンケート調査は、静岡県内の地域バランスや経営規模などを考慮して60社を対象とした調査である（加盟業者は730社なので、全体の約8%を対象とした調査。）。

その調査結果によれば、調査対象の約半数がダンピングを行った経験があるとしている。その背景として、受注量の確保、他業者への対抗のため、などの理由をあげている。同協会はこのアンケート調査の結果から「入札制度改革で、過当競争になっている。また、価格競争がおおられ、技術の無い不良業者が横行している」と指摘している<sup>12)</sup>。

この調査とほぼ同じ時期、2004年9月から、長野県は、入札価格の事前公表制度を試行的に中止することとした。長野県以外でも、いったん始めた事前公表制度を中止するところもでてきている（神奈川県横浜市など）。

また、2005年4月には、公共工事の品質確保の促進に関する法律（以下、「品質確保法」という。）が制定された（2005年4月1日施行）。この法律は、手抜き工事や施行能力の無い業者が、公共工事を受注してしまう可能性が高まったことを受けて制定に至ったとされる法律である。品質の確保という視点からすれば、先に引用した2004年度の静岡県建設業

協会のアンケートにおける指摘は、的を得たものであったということになるであろう。

一方で、2005年に入ってから、自治体の契約問題ではないが、橋梁工事を巡っての談合問題が明らかとなり、再び逮捕者がでるという事態が発生している。

### 3. 組織行動の観点からの考察

入札制度改革を進める上ではいくつかの課題があるが、本稿では、組織行動の観点から考察することとする。

初めに組織行動を考える上で重要な要素となる情報の非対称性について述べる。次に受注希望企業及び自治体の組織行動について考察する。

#### (1) 情報の非対称性

現在の自治体の入札についてまず指摘しなければならないのは、自治体と入札参加業者との間での情報の非対称性が非常に大きい点である。これは、工事に不可欠な情報である、技術、価格の両方について言える。

技術については、先に述べた2005年4月に施行された法律制定の背景がそれを示している。会計検査院によれば、大部分の市町村では工事監督・検査を実施するための要領がないことが指摘されている<sup>13)</sup>。また、特に市町村においては、技術職員が配置されていない市町村が約25%に上るとの指摘もある<sup>14)</sup>。都道府県レベルでは、技術職員は配置されているが、工事内容全てにわたって、技術面で検査ができていないかは疑問であるとの指摘もある<sup>15)</sup>。

この技術に関する情報の非対称性の問題は、公共工事以外の、いわゆる電算システム入札において特に顕著である。電算システムの場合、自治体レベルでは、検査だけではなく、そもそもシステム面、特にインターネット関連のシステム面の管理監督を行うことが出来る専門家が不足しているのが現状である。

価格についても、業者と自治体では情報量に差がある。確かに予定価格の積算を行うのは発注者である自治体である。しかし、市場を経由して決定される価格には、一般に割戻金（いわゆる「リベート」）が含まれているが、この割戻金がいづれ支払われるかは、取引先ごとに異なり、また支払い時期も一定ではないので、このような割戻金に関わる経費は積算が困難である。また、工事形態によって、「取付費用」を資材価格に含めてしまう場合も少なく無い。このため現状では、正確な価格を把握することは実態として困難な状況である<sup>16)</sup>。

以上の点は従来からも指摘されているところであるが、ここで更に、個々の受注希望企業の行動を把握することの困難性に起因する情報の非対称性を指摘する。受注希望企業の行動を文字通り全てモニタリングできれば可能であろうが、例えば、受注希望企業の一社員が談合のための会議に参加していたかどうかを、自治体が把握することは実際問題として不可能である。

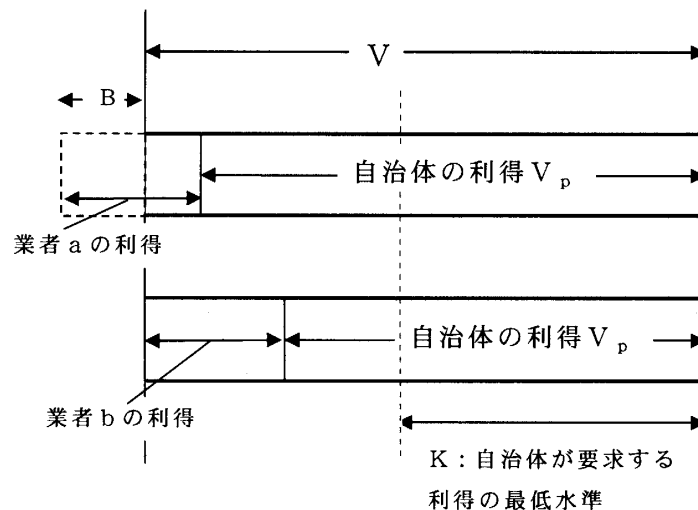
#### (2) 受注希望企業の組織行動

公共工事の契約締結を目指す受注希望企業には金銭的な利得のほかに非金銭的な利得を得ようとして入札に参加する 경우가少なくない。それは、受注希望企業は、公共工事を受

注するために、入札を経なければならないが、その際、過去の実績が問われるからである。これは、自治法を受けた政令で定める資格制限規定（令167条の5）において、「一般競争入札に参加する者に必要な資格として、工事、製造又は販売等の実績等を要件とする資格を定めることができる」ことになっており、過去に自治体契約を締結し、完了させていることは、実績として評価されるためである。これは、情報の非対称性が解消できない現状において自治体から見ても、また、受注希望企業から見ても、重要な「シグナル」となる。このため、公共工事の実績をあげることは、その公共工事で赤字になったとしても受注希望企業にとって、将来の利得を考えれば非常に重要な非金銭的な利得となる。その利得を得るかどうかの判断は、その企業独自のものであり、特定時点での自治体契約においては、自治体と受注希望企業とで交換は不可能なものである。また、それは、受注希望企業の戦略に関係することであるため、自治体は把握できないものである。

このような状態で契約を締結する場合を考察する（図1）。

図1



自治体の利得は社会的な利得であり、雇用増加、生産性向上、安全性確保など多種類に及ぶ<sup>17)</sup>が、ここでは、それらの利得は定量化可能であるとする。ここでは簡単のために、その社会的利得を $V_p$ とする。 $V_p$ は、図1にあるように、ある一定の水準以上であることが求められている（ $K$ を利得の最低水準とすると、 $V_p \geq K$ ）。

受注希望企業が利得 $V$ を産出すると、受注希望企業の取り分（すなわち利得）は、 $V - V_p$ となる。

ここで単純化のため、受注希望企業が2社あり、その2社による入札を考える（3社以上の受注希望企業による入札でも考え方は同じである）。

一方の受注希望企業を新規参入の業者aとする。業者aは新規参入のため実績がないので、自社の実績をあげることも大切な利得となるが、これはその業者a独自のものであり、交換不可能な非金銭的利得である。これを $B$ とする。業者aが受注に成功すると業者aは自治体との契約によって $V$ を産出するが同時に $B$ 、すなわち全体で $V + B$ の利得を産出す

る。ここで、もう一方の受注希望者を業者bとし、業者bには業者aのような交換不可能な非金銭的利得Bはないとする。

このような状況において、業者aは、 $(V - V_p) + B$ を最大化しようと行動する。業者aにとってBが重要であり、 $V - V_p = 0$ でも構わないとすれば、業者aと業者bとの入札は、 $V_p$ を大きくできる前者が勝者となる。業者aは赤字となる可能性が高いが、この入札では交換不可能な非金銭的利得Bがあるので、成功したということになる。これは決して「不正」な行為ではない。また、このような行動は、企業独自の経営判断によるものであり、自治体は把握できない。

また、企業戦略というような、企業の中長期的な行動ではなくても、短期的な視点、例えば資金繰りなどのために安値による入札参加する場合もある。受注希望企業は、年間を通じて、金融機関、原材料の購入先、従業員などとの間でキャッシュのやり取りを行っている。年間を通じてキャッシュが潤沢であれば問題はないが、時期的にキャッシュが不足する時期もあり得る。そのような場合、工事を受注することにより手元流動性を高める必要がある。この場合、たとえ受注額が低くても手元流動性が一時的に高められるならばダンピングをしてでも受注することは短期的な企業行動としては当然にあり得る。この点は、年間を通じて受注率の変動があることが長野県の調査により示されており<sup>18)</sup>、また、先の静岡県建設業協会によるアンケート調査におけるダンピング経験があるとの回答からも推測できる。

そしてこのような行動は、決して「不正」な行動ではない。

以上のような受注希望企業の行動は、かなり古くから指摘されており、海外の事例にも見られる。例えば、1964年のイギリス政府の公共工事实態調査報告書（「バーンウェル・レポート」として知られている。）にも次のような記述がある。

一般競争入札で、かりに20社の応札者があった場合、そのプロジェクトの最低価格は、数社で行う指名競争入札よりも低い価格を得る可能性は高い。しかし、応札業者全員が入札に費やした経費時間を年間で計算してみると、相当な額になる。

実際に換算してみると、受注不成功の19社の入札積算経費をかりに100万円とし、ある1地方自治体の年間発注件数を50件としてみると、不成功業者の入札経費は、その1自治体だけで年間で10億円近い額となる。そして、発注量を継続的にもっている公共自治体では、その受注不成功の経費は結局、次の入札額への負担となって返ってくる、という見方ができる。入札競争には、無駄がつきものである。

この指摘は上記で示したように、「受注希望企業は、目の前の契約だけを見て入札に参加するのではない。」ことを示している。実際、イギリスの公共工事では、一般競争入札は16%程度で、地方の小さな自治体のような限定された場合に行なわれている、と指摘されている<sup>19)</sup>。

以上のことから、入札は、個々の契約がそれぞれ最適になることを目的として行われるが、入札に参加する企業は上記のようなことも勘案して参加するので、個々の入札で最適

となるように行動するとは限らないことがわかる。

### (3) 自治体の組織行動

ここでは、簡単な定性的なモデルを使って、自治体の組織行動を考察する。

既述した契約を巡る問題は、全て価格（談合により高止まりしている、ダンピングしている等）と品質（品質確保法の制定、技術の低い企業による入札等）に関わる問題であることから、本稿では、価格と品質の両者から得られる効用を最大化することを目指すという前提を置くこととする。この前提は、契約を考える上で広く受け入れられている前提である。この考え方は、アメリカ国防総省が1970年代に作成した資材調達ガイドラインが大きな影響を与えている。このガイドラインの中で企業に示したポイントとして挙げられたのがコスト、品質、時間の要素であった<sup>20)</sup>。この3つの要素はトレードオフの関係にある。つまり、コストを下げれば品質が下がってしまい、一方、品質を上げようとするればコストが上がってしまうというような関係にある。これらの相矛盾する要素の中から最適なものを選択し、納品することが企業に求められたのである。これは入札についての基本的な考え方として現在では広く受け入れられている。なお、ここで時間の要素は除いているが、時間に関しては、特に契約に関しては問題とされていないことによる。

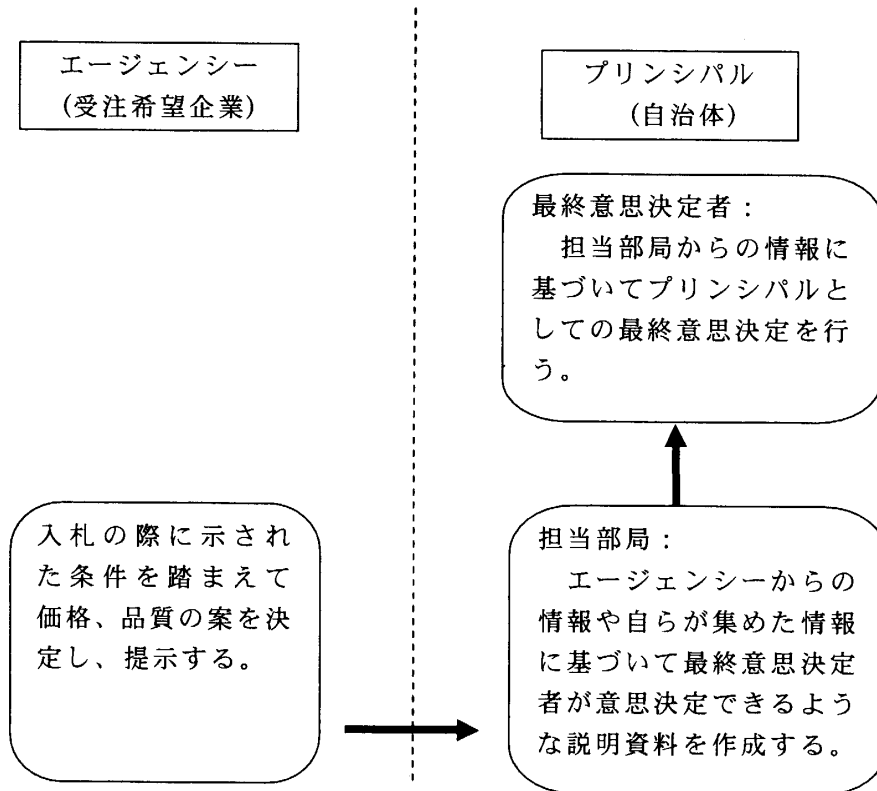
一般的に、プリンシパルとエージェンシー問題を考察する場合、プリンシパルはプリンシパルとして一体のものとして意思を決定するという前提がある。しかし、プリンシパルである自治体の意思決定プロセスは、多層構造となっており、まず、入札を担当する組織（自治体によって、「契約課」、「管理課」など名称は様々である。以下、「担当部局」という。）が一義的な判断をし、それを自治体の組織の長に最終判断を仰ぐという過程を経て最終的な意思決定がなされる。契約内容によっては、議会の議決が必要なものもあるし、大きな組織では、中間管理者層の判断を経てからというものもあるので、3層以上になる場合がむしろ普通であるが、ここでは結論に変わりはないので、簡単のため、図2のような2層構造として示す<sup>21)</sup>。

ここで2層構造の場合の一次的な意思決定者、すなわち担当部局が、どのような行動をとるかについて、説明コストという考え方を導入して考察する。

最終的な意思決定をするためには、それに必要な判断材料が必要である。その判断材料の準備、説明、事後処理の作業を行うためには、担当部局は機会費用を必要とする。そのような機会費用及び実際に係る経費全てをここでは「説明コスト」と呼ぶこととする。

このような説明コストをかけて、担当部局は、どのような利得が得られるであろうか。金銭的利得もあるし（いわゆる給料分の仕事ということになる。）、社内的な地位、昇進のためという非金銭的利得かつ利己的な効用、あるいは社会に貢献したいという非金銭的利得かつ利他的な効用がある。いずれにせよ、ある事案（すなわちこの場合は、特定の入札契約）における担当部局の利得が説明コストを上回ると判断するときに最終意思決定者に判断は仰がれるということになる。ここで、利得が説明コストを上回らない場合、担当部局はその事案を説明できないので、説明を行わない行動をとる（すなわち、最終意思決定者に示さない、または、初めから無かったことにするという場合もあり得るであろう。）。または説明コストを下げるために、より詳細な調査を行う場合もある。コストを下げるた

図 2



めに更にコストをかけて調査をするということは、一見矛盾しているように見えるが、説明コストには機会費用を含むので、その機会費用の減少額を大きくできるならば、多少のコストをかけて調査をするほうが有利となるからである。

ここで、担当部局が説明コストをかけて説明しようとする事項は先に示した前提のとおり価格と品質に関するものであり、その両方の説明コスト及び担当部局の効用という点に注目すると、この場合、価格と品質の2財モデルが適用できる。

ここで、

説明コスト全体	$I$
価格に関する説明コストの単価	$p$
価格に関する説明量	$y$
品質に関する説明コストの単価	$q$
品質に関する説明量	$x$

と置くと  $I = p y + q x$  となる。

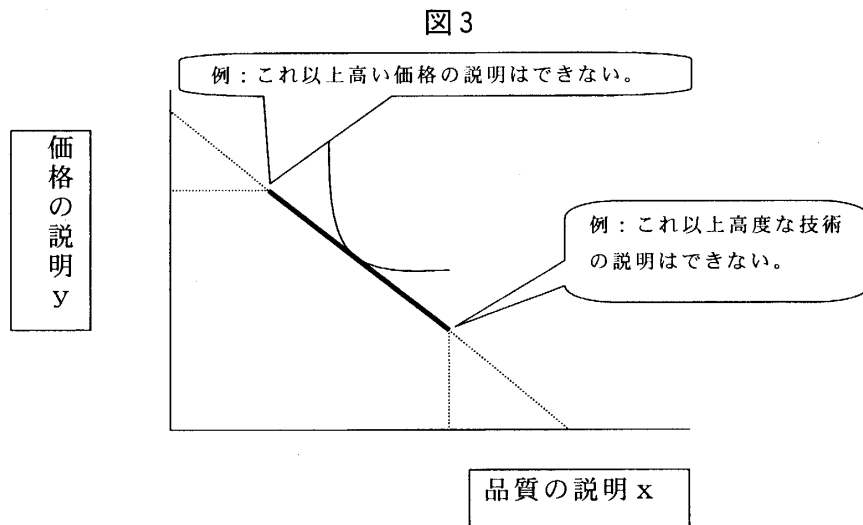
また、担当部局の効用関数を  $U$  とおき、 $U' < 0$  かつ  $U'' > 0$  とする。

ここで、価格に関する説明としては、例えば、高い価格で契約するならば、なぜ高い価格で契約するのかについてより多くの説明を必要とするので、 $p y$  は大きくなる。入札において最低価格で決定する場合、入札制度の趣旨に合致することなので、「最低価格である」との一言の説明で済んでしまうことから、この場合価格に関する説明コストはほぼ0と考えてよい。このため  $I = q x$  となり、最終意思決定者への説明は、最低価格でも品質がな

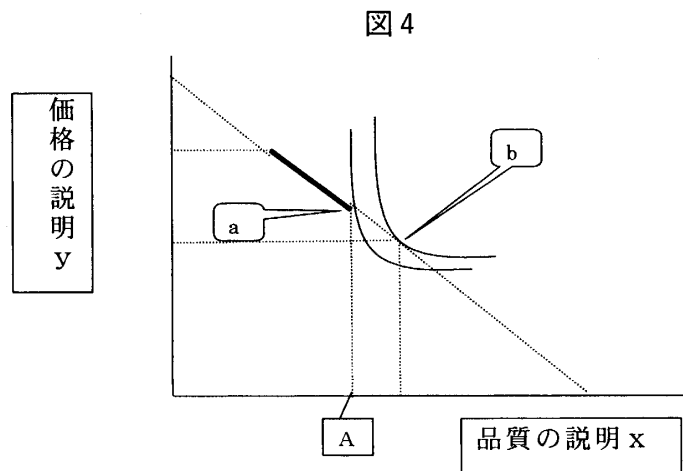


ぜ十分なのかという品質の説明のみということになる。

既に、自治体には技術について情報の非対称性があることを述べた。品質は技術に依存する部分が大きく、また、品質確保法制定の背景として自治体には技術の限界があることも述べた。特に高度な技術を要する工事となれば、相当な説明コストを要することになる。しかし、自治体の持つ技術の限界及び情報の非対称性から説明量には上限があることになる。同様に価格についてもあまり高い価格や低い価格では説明できないことから価格についても説明量に限界があることになる。したがって、I には実現不可能な範囲が存在し、可能な部分は図3の太線部分のようになる。

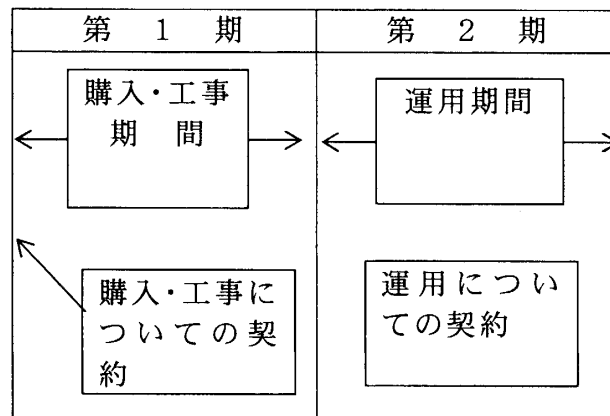


この時、説明量の上限が十分に大きければ、担当部局にとってUを最大化する最適な解が唯一定まる(図4のb。)可能性が高まる。しかし、図4のように、例えば技術水準を説明できる上限が低い(すなわち、説明できる技術水準が低い)場合、担当部局が説明できる上限の部分(図4のa。いわゆるコーナーソリューション。)で説明量が決定されることになる。



(4) 大規模な契約と自治体の組織行動

ここで、上記(3)の組織行動を考える上で実際に見られる、契約が2期以上にわたる契約形態を事例にとって考察することとする。このような事例は、規模の大きな情報システムや高額の機械を導入する際にしばしばみられる契約形態である。



このような場合、具体的には、下図のような契約形態となる。

第1期の期首に購入または工事の入札が行われ、この第1期の期間中にシステムや機械の仕様などの詳細な決定が行われる。第2期の期首に第1期に購入または工事したシステムまたは機械の運用に関する契約を行う。なお、この第2期については、現実の契約では、そのシステムの耐用年数に応じて年度ごとに契約することになるので、一般的には2期以上になることが多いが、2期以降は契約内容は同じである。ここで、第1期と第2期とで契約を分けているが、これは、「購入や工事の請負」と「運用の委託」ではその契約内容が異なること、また年度をまたがることによる「会計年度独立の原則」が適用されるためである。

このような事例、特に技術水準の高いシステム等の導入では説明コストは相当高いものとなる。したがって、図4のように $x$ は $A$ が上限となる。この場合、 $x$ の上限がもっと高ければ(すなわち、 $A$ が右にシフトすれば)、 $U$ は $b$ で最適となるが、 $A$ が上限であるので、 $U$ を最大とする $a$ で説明をすることになる。

この場合、担当部局は、

- ①  $a$ での技術水準では、価格については十分に説明できる許容範囲に入っているので、価格に関する説明コストを最も低くできる。
- ② もっと価格を下げられる技術はある(技術水準が高ければ、 $b$ が実現できる)ようだが、「説明できない」。このような状況においては、担当部局として説明の限界点である $a$ が効用を最も高くする。したがって、 $a$ の価格と品質を説明しよう。

という判断をし、行動する。

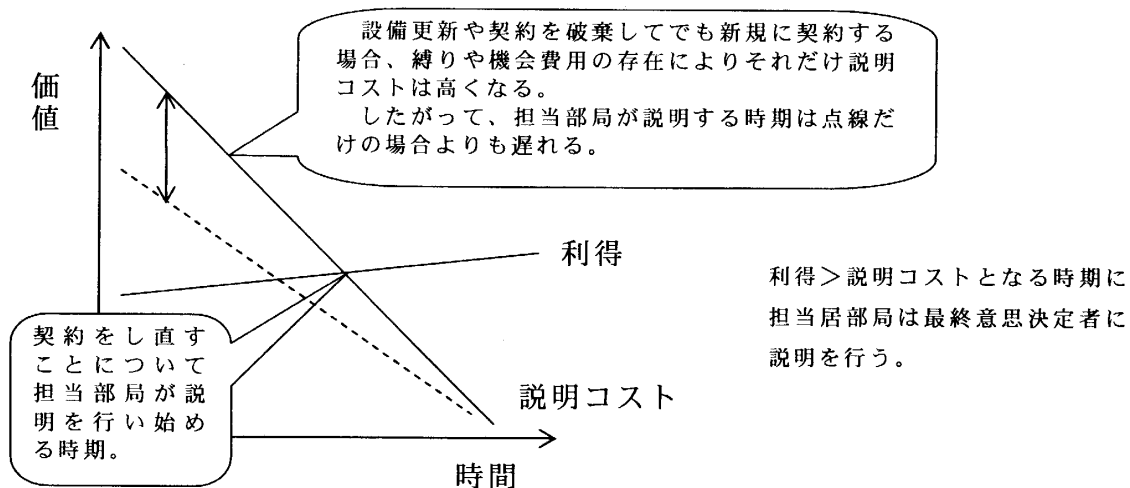
また、仮に担当部局がその後技術水準のレベルが上がり(品質に関する説明能力が上がる)、すなわち、 $A$ が右にシフトし $U$ が実現可能となったとしても、一度上記のような契約を一度締結したとすると説明コストを上げる別の要因が発生する。

それは、第1期期首の契約時点では、「自治体は法に基づいてその時点で最も正しい判断をし、社会にとって最も有利は契約を締結した『はず』である。」という「縛り」が発生するということである。この「縛り」は相当大きなものと考えられる。第1期期首の契約を否定するような説明をすることは、結果として契約時点の担当部局の能力や責任が問われてしまうので、それを承知の上で第1期の契約が正しくなかったと説明することは相当の非金銭的な面での説明コストが要求されるからである。

更に、そのようなシステムや機械を取り替えるということになれば、取換費用に加えて、契約してしまったシステムや機械の持つ価値から発生する機会費用も加算されるので、説明コストは相当大きなものになると考えられる。

このような場合、自治体の技術水準が上がったとしても、直ぐには契約更新などは行わず、ある程度の年数を経なければ契約は更新されない、担当部局の意思決定は先送りされることになる（図5）。

図5



プリンシパルの最終意思決定者は、担当部局からの情報で意思を決定する。ここでも情報の非対称性が存在する。意思決定に必要な情報は、エージェンシー→担当部局→最終意思決定者であるので、この担当部局から提案された案で最終的な意思決定がなされると考えてよい<sup>注4)</sup>。

しばしば、大規模なコンピュータシステムの導入に指し、第1期の入札価格が非常に安いという事案が発生することがある。このような契約においては、受注希望企業にとって第2期（以降も含む）に大きな金銭的な利得を得られることが見込め、上記のような自治体の組織行動による説明時期の遅れは、受注希望企業のインセンティブではなく、モチベーションの低下をもたらすと考えられる。

更に、受注希望企業にとっては交換不可能な非金銭的利得も存在する。ある自治体を「たたき台」にしてシステムのモデル構築、ノウハウの蓄積を行い、それを他の自治体への売り込みに活かすというものである。このような事案は上記(2)及び(3)の組織行動の点からは

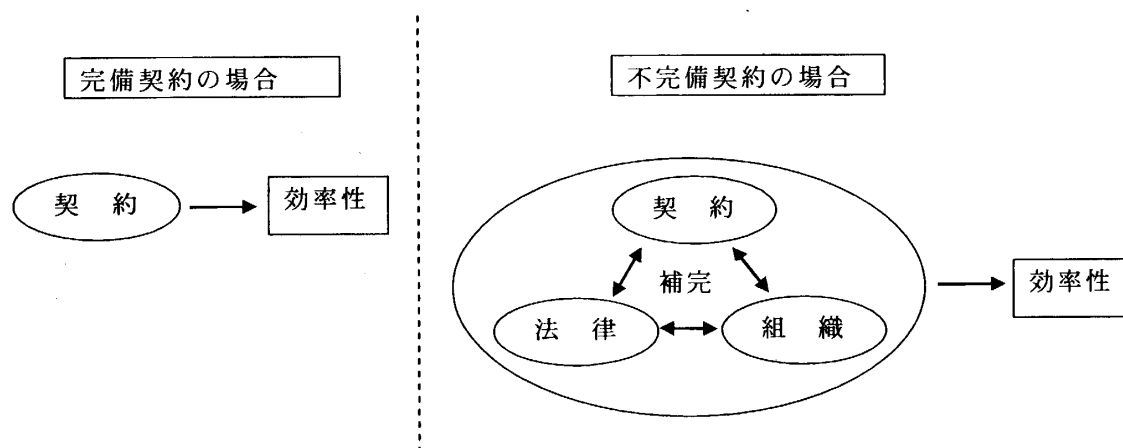
十分あり得るということである。すなわち、組織行動は、契約金額、契約内容の両方に大きな影響を与える可能性があるということになる。

#### 4. 契約の完備性との関係

前節で組織行動の契約に与える影響について検討してきたが、これと契約の完備性との関係について検討する。

完備な契約または完全契約とは、どんな複雑な契約でも費用なしに締結することができ、パレート効率的な状態を実現できることである<sup>21)</sup>。しかし、現実には取引費用や情報の非対称性の存在により最適な状態に到達できない場合があることが指摘されている。このような契約について論ずるのが不完備契約理論である<sup>22)</sup>。不完備契約理論は簡潔に述べれば、完全契約が結ばず経済学的な非効率が存在する場合、制度、法律、組織の設計によって経済全体のインセンティブを如何にコントロールするかを分析し、如何に契約を補完すべきかを検討するものである<sup>23)</sup>。本稿の考察から組織行動は、受注希望企業と自治体の意思決定に影響を与えており、自治体の契約制度を考える上で不完備契約理論からの考察は意義があることを示している。

図 6 <sup>24)</sup>



例えば、上記 3(4)の事例において、契約のやり直しは、エージェンシー理論では、エージェンシーのインセンティブに負の影響を与える場合があることが指摘されているが、本事例では、それとは逆の結果をもたらす可能性を示している。また、上述の 3(1)において、全てのモニタリングができない状況においては、ペナルティの制度無しに、談合を防ぐことは困難であることがわかる。

一方で、自治体の契約において完全契約の理論が適用できるものがあることも明らかとなった。それは、下記のようなケースである。

〈定型的な委託業務・工事〉

公共工事を例にとれば、維持修繕などの工事や事務棟などの定型的な建設工事などがこれにあたる。

これらの工事は、

- ①この種の委託業務・工事は数が多く、自治体にも技術面、価格面でのデータの蓄積があり、また、データ収集も比較的容易であること。
  - ②予想されるリスクが小さく、また、自治体でも把握可能な技術レベルであること。
- などの特徴がある。

これらは、契約時点で、情報の非対称性もある程度防ぐことが可能であり、また、将来に向けての内容も事前段階から予想可能である。すなわち契約締結時に情報の非対称性があってもそれをカバーできるだけの将来に対する予測可能性があり、取引費用もそれほどものではないので、完備契約理論が適用できるのである<sup>※5)</sup>。

## 5. 結論

本稿では、組織行動が契約に与える影響について考察した。特に、価格と品質に着目した定性的な2財モデルにより、従来指摘されていなかった自治体の組織行動や組織内の個人レベルの選択が組織の意志決定に影響を与え、最適な契約を実現するかどうかの条件の一つである可能性を示した。また、入札制度を考える上で、契約の不完備性からの検討が必要であることを示した。

本稿では価格と品質による定性的なモデルを用いたが、今後、各地の取組事例の収集とより詳細なモデル分析が必要と考えている。

入札制度改革について、今後も各種の検討が必要であろうが、例えば本稿から以下のような検討が必要であろうと考えられる。

- ①受注希望企業と自治体の組織行動や情報の非対称性の存在は、事前段階（すなわち契約する段階）の制度改革の取組だけでは制度改善は困難であることを示している。今後、契約の事後段階、契約後の監査、進捗管理、ペナルティなどの面からの検討が必要であろう。
- ②契約により求められる技術水準にはかなりの違いがある。このため、技術水準にあわせて多様な契約形態（総合評価という方法もあるが、逆に高度な技術が求められる場合、その部分を取り出した分割契約なども考えられる。）を認めるべきであり、少なくとも単に一般競争入札を促進するだけで解決はできない。イギリスの事例もこのことを示しているのは、既述したとおりである。
- ③本稿で指摘した自治体の組織行動に関わる問題は、例えば試行制度の活用により軽減で

きる可能性がある。試行的に新しい制度を導入し、その試行でたとうまくいかなかったとしてもペナルティは課さないというものである。公共組織にとっては、特に失敗のコストが非常に大きい（適切な表現ではないかもしれないが、報道機関も公共組織の失敗を好んで取り上げることが多いように見受けられる。）と考えられている。このようなリスクの負担を軽くする必要があると思われる。リスク負担を減らすことで、説明コストが減少し、選択できる解の幅が増えることが期待できる。また、インセンティブを与えることも一つの方法である。わかりやすい表現を使うならば、グッドファイトを奨励することである。

自治法が施行されて既に50年を経過しているが、各地の自治体で現在取組まれている談合防止を目的とした新しい入札制度は、自治法の趣旨である「税を財源としていることから、浪費されることなく社会に有益なものであること」を実現する上での貴重な第一歩である。

自治体の締結する契約は多種にわたっており、特に技術水準の高い契約ほど組織行動や不完備契約理論による考察が役立つと考えられる。

## 注

- 1) すべての自治体では、競争が維持できる範囲で、地元業者のみに参加資格を限定しているが、これは本稿とは関係ないので詳述しない。
- 2) 宮城県調査によれば、落札率と工事品質点数との間に相関関係がなかったとされている<sup>15)</sup>。
- 3) この組織の意思決定プロセスについては、アリソンの3つのモデルが有名である（グレアム・T・アリソン『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』（宮里政玄訳）中央公論社、1977年）。プリンシパルとして一層構造（つまり一体として）として意思決定されるのは、「合理的行為者モデル」であり、多層構造については、「組織ルーチン過程モデル」または「組織内政治モデル」に該当するであろう。
- 4) この意味で最終意思決定者は、同一組織であるが形式的権限者といえる。
- 5) 確かに、競争入札の場合、「勝者の災い」現象が起こる可能性もある。しかし、この現象は、ゲーム理論等の従来の理論による説明が可能である。

## 参考文献

- 1) 綾野芳一著『地方公共団体の契約—解説・問答・書式—』ぎょうせい、1992年、1—3頁。
- 2) 石崎誠也他著『基本法コンメンタール—地方自治法—』日本評論社、2001年、268頁。
- 3) 妹尾克敏著『地方自治法の解説』一橋出版、2004年、122頁。
- 4) 小笠原春夫、河野正一編『地方自治法講座 8 財務(2)』ぎょうせい、2003年、31頁。
- 5) 同上、30頁。
- 6) 同上、58頁。

- 7) 鈴木満著「落札率が大幅に低下した長野県の入札制度改革」『法と経済学研究発表梗概集』2003年、312頁。
- 8) 同上。
- 9) 同上。
- 10) 同上、316頁。
- 11) 横須賀市ホームページ、<http://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/ht/pawapo2.html/> 2005年8月アクセス。
- 12) 読売新聞、2004年9月29日。
- 13) 会計検査院、『平成14年度決算検査報告』第4章第6。
- 14) 読売新聞、2005年4月30日。
- 15) 宮城県『宮城県における建設工事の入札契約状況について』2003年。
- 16) 鈴木満、前掲、322頁。
- 17) 龍慶昭、佐々木亮著『「政策評価」の理論と技法』多賀出版、2001年、96－97頁。
- 18) 長野県、『入札制度改革－最終とりまとめ－』2004年、8頁。
- 19) 佐藤孝良著『建設プロジェクトのコストマネジメント』日本能率協会マネジメントセンター、2000年、192－193頁。
- 20) 小原重信監修『WHAT'S P2M? －P2M豆本－』PMCC、2003年、7頁。
- 21) 柳川範之著『契約と組織の経済学』東洋経済新報社、2002年、7－9頁。
- 22) 中野雅史著「利益管理の重要性と会計基準の国際的統一について」『法と経済学研究発表梗概集』2004年、109－111頁。
- 23) 柳川範之、前掲、1－5頁。
- 24) 柳川範之、前掲、84頁。